RADA EVROPSKÉ UNIE

Brusel 19. listopadu 2008 (20.11)
(OR. en)

15910/08
ADD 2

Interinstitucionální spis:
2008/0220 (CNS)

ENER 393

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	17. listopadu 2008
Příjemce:	Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel
Předmět:	Pracovní dokument útvarů Komise - Průvodní dokument k návrhu směrnice Rady, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů = Souhrn posouzení dopadů

Delegace naleznou v příloze dokument Komise SEK(2008) 2859.

Příloha: SEK(2008) 2859

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.11.2008
SEK(2008) 2859

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE RADY,

KTEROU SE ČLENSKÝM STÁTŮM UKLÁDÁ POVINNOST UDRŽOVAT MINIMÁLNÍ ZÁSOBY ROPY NEBO ROPNÝCH PRODUKTŮ
SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 775}
{SEK(2008) 2858}

Posouzení dopadů, ke kterému se předkládá tento souhrn, se týká položky 2008/TREN/001 pracovního programu Komise. Bylo připraveno v souvislosti s přípravou legislativního návrhu revize právních předpisů EU týkajících se nouzových zásob ropy.

Posouzení dopadů vychází z analýzy provedené v rámci Komise a podporované procesem strukturovaných (skupina pro zásobování ropou, Berlínské fórum pro fosilní paliva) a neformálních konzultací se zúčastněnými stranami a formální veřejnou konzultací.

Souvislosti

Zasedání Evropské rady v březnu 2007 zdůraznilo potřebu posílit zabezpečení zásobování ropou EU jako celku i jednotlivých členských států, a to mj. vytvořením účinnějších mechanismů reakce na krize. V tomto kontextu byla zdůrazněna potřeba přezkoumat mechanismy zásoby ropy EU se zvláštním zaměřením na dostupnost ropy v případě krize, přičemž byl kladen důraz na komplementaritu s krizovým mechanismem Mezinárodní energetické agentury (IEA).

Analýza problému

Právní rámec pro zavedení a využívání nouzových zásob ropy v EU vychází z pravidel stanovených na konci šedesátých a na počátku sedmdesátých let. V posledních letech se riziko přerušení dodávek ropy zvýšilo z řady důvodů, včetně zvýšení globální poptávky spolu s omezenou nevyužitou výrobní kapacitou, soustředění dodávek do několika (často politicky nestabilních) zemí, rozšíření geopolitických konfliktů a rostoucího počtu přírodních katastrof. Současné globální trendy spolu s vnitřním rozvojem EU (např. postupné rozšiřování Unie, dotvoření vnitřního trhu, snížení domácí výroby) jsou faktory, jež vyvolávají potřebu přezkumu platných právních předpisů EU týkajících se zásob.

Analýza současného systému navíc odhalila nedostatky, které by mohly bránit jeho přiměřenému fungování v případě skutečného přerušení dodávek.

Členské státy si v současné době mohou zvolit opatření k udržování zásob. Výsledkem je existence velmi rozdílných systémů a postupů v celé EU. Lze pochybovat, zda by všechny národní systémy mohly zajistit, aby byly zásoby v případě nouze plně dostupné a mohly být účinně využity. Zdá se například, že současná praxe v některých členských státech umožňuje považovat provozní zásoby obchodních subjektů za nouzové. Četné používání „lístků“ některými členskými státy může dostupnost zásob rovněž zpochybnit.

Mezinárodní energetická agentura (IEA) založená v roce 1974 provozuje paralelní systém. Ačkoli obecně je možné tytéž zásoby použít pro dodržení povinnosti udržování zásob EU i IEA, rozdíly v metodách kalkulace a podávání zpráv kladou značnou administrativní zátěž na členské státy, jež jsou současně členy IEA.

Evropské unii chybí koordinované postupy při intervenci, což v praxi ztěžuje možnost přijímat okamžitá rozhodnutí a účinná opatření, která jsou v případě krize rozhodující. Úloha systému EU vůči IEA a jejím postupům není v současných právních předpisech vyjasněna.

Ačkoli současné právní předpisy požadují, aby v opatřeních k udržování zásob platily „spravedlivé a nediskriminační podmínky“, obsahují málo konkrétních ustanovení, což by mohlo případně znamenat narušení hospodářské soutěže mezi různými kategoriemi hospodářských subjektů.

Skladba zásob nemusí také odpovídat tomu, co je v krizi opravdu nutné.

V důsledku těchto nedostatků nemusí systém v případě krize přinést požadované výsledky a takové riziko může znamenat pro hospodářství vážné škody.

Současný systém rovněž umožňuje parazitování: členské státy s případným méně spolehlivým systémem mohou spoléhat na země, které uplatňují řádná opatření k udržování zásob. To však kompromituje připravenost EU pro případ nouze jako celku.

Cíle

Hlavním politickým cílem revize je dále posílit systém a optimalizovat administrativní povinnosti členských států.

Systém nouzové reakce je nutno uvést do souladu s potřebami Evropské unie, pokud jde o jeho kapacitu a připravenost reagovat na přerušení dodávek ropy, jestliže nastanou, a to účinným a plně koordinovaným způsobem. Systém proto musí minimalizovat nebo přinejmenším zmírnit negativní dopady přerušení dodávek na hospodářství a společnost EU.

Současně a v maximálním možném rozsahu je třeba zjednodušit právní prostředí a snížit zátěž spojenou s dodržováním předpisů členskými státy a průmyslem.

Možnosti politiky

V posouzení dopadů jsou zvažovány čtyři možnosti politiky. Tyto možnosti řeší hlavně problém dostupnosti zásob:

- Možnost politiky 0 nepředpokládá žádnou změnu politiky.

- Možnost politiky 1 by nevyžadovala změnu současných opatření k udržování zásob, předpokládá však zavedení zesílené veřejné kontroly dostupnosti nouzových zásob a nouzových mechanismů. To by vyžadovalo, aby byly prováděny audity a kontroly nouzových zásob Komisí nebo jejím jménem a aby byly pravidelně přezkoumávány nouzové postupy členských států.

- Možnost politiky 2 by vyžadovala, aby veškeré nouzové zásoby ropy na 90 dní byly ve vlastnictví státu a aby byly řízeny agenturou, pokud možno kontrolovanou Evropskou unií. Zásoby by měly být udržovány odděleně od komerčních zásob a alespoň část zásob by měla být uložena ve formě produktů.

- Možnost politiky 3 předpokládá, že členské státy budou udržovat povinnou část nouzových zásob (na 30 dní) ve formě vyhrazených zásob ve vlastnictví státu nebo agentury. Tyto zásoby by byly udržovány ve formě produktů a odpovídaly by modelům spotřeby země. Bude-li zachována povinnost průmyslu, podniky by měly právo delegovat svou povinnost na vládu nebo agenturu.

- Navíc možnosti 2 a 3 by zavedly určitá omezení pro používání „lístků“.

Jelikož některé zjištěné problémy jsou nezávislé na volbě shora uvedených možností, jsou řešeny odděleně:

- Je třeba vyjasnit nouzové postupy: členské státy IEA by měly být schopny účastnit se bez výslovného schválení Komise na opatření IEA, zatímco Komise by koordinovala příspěvek států, které nejsou členskými státy IEA.

- Navrhuje se dát do souladu povinnost udržování zásob s povinnostmi IEA (založenými na čistých dovozech), zatímco povinnost členských států, jež jsou významnými producenty ropy, by zůstala zachována.

- Měsíční dotazník týkající se zásob ropy a plynu (MOS), který již používá IEA a Eurostat, by po některých úpravách mohl nahradit zvláštní dotazník používaný pro podávání zpráv o nouzových zásobách.

Analýza dopadů

Byla provedena podrobná analýza dopadů těchto čtyř možností politiky, která systematicky zkoumala účinek na:

- připravenost pro případ nouze, tj. schopnost EU reagovat na případné přerušení dodávek ropy,

- finanční a administrativní zátěž členských států, průmyslu a Komise.

Byly rovněž zkoumány další dopady (ekologické, sociální a ekonomické).

Analýzu dopadů jednotlivých možností komplikovaly výrazné rozdíly mezi jednotlivými systémy udržování zásob v členských státech. Dopady budou nevyhnutelně různé napříč členskými státy a budou především záviset na tom, zda jsou v současné době zásoby udržovány hlavně veřejnými agenturami/vládou nebo průmyslem. Způsob provádění zvolené možnosti politiky dopady také pravděpodobně ovlivní, zvláště pokud jde o výši a zaměření finanční zátěže.

Výsledky posouzení dopadů lze shrnout takto:

Možnost politiky 0 (žádná změna politiky) by samozřejmě nezvýšila finanční nebo administrativní zátěž, avšak nemůže zaručit účinnou připravenost pro případ nouze v rámci celé EU. Všechny nedostatky současného systému by zůstaly zachovány, což by ohrozilo schopnost EU reagovat na přerušení dodávek ropy. To vyvolává obavy, neboť přerušení dodávek by mohlo být v budoucnu častější a výraznější. Vzhledem k závislosti EU na stálých dodávkách ropy a ropných produktů by dopady přerušení dodávek byly značné.

Možnost politiky 1 (zesílení kontrolních a koordinačních mechanismů v rámci stávajícího systému) by neumožnilo vyřešit současné nedostatky v celém rozsahu a neumožnilo by vytvořit všeobecně spolehlivý systém fungující v celé EU.

Audity, kontroly a přezkumy by měly mírné dopady na rozpočet. Přezkumy v zemích by pomohly rozšířit osvědčené postupy a zesílené kontroly by nepochybně pomohly odhalit nedodržování předpisů, avšak neřešily by přímo základní příčiny nedostatečné dostupnosti zásob. V případě významného přerušení dodávek by byl stále velmi pravděpodobný výrazný dopad podobný dopadu podle možnosti 0.

Možnost politiky 2 (zavedení centralizovaného systému EU s povinným státním/veřejným vlastnictvím nouzových zásob) by zajistila, že všechny vyhrazené nouzové zásoby na 90 dní

budou ve státním vlastnictví, budou řízeny agenturou, případně kontrolovány na úrovni EU a udržovány odděleně od komerčních zásob. Tyto zásoby by byly nepochybně dostupné v případě nouze, avšak některé výhody spojené s jejich smíšením (automatický obrat zásob, zásoby blíže ke spotřebiteli) by byly nevyhnutně ztraceny.

Byla by odstraněna současná rozdílnost národních systémů, a tím možnost případného parazitování. Navíc by tato možnost usnadnila sledování udržovaných a uvolněných zásob.

V současnosti mají pouze dva členské státy veškeré své nouzové zásoby ve státním vlastnictví. Tato možnost by tudíž představovala významnou změnu stávajících systémů udržování zásob pro většinu členských států a vyžádala by si značně vysoké státní výdaje v řádu 55 miliard EUR (v tržních cenách platných v druhé polovině října 2008). To nemusí být podepřeno zkušenostmi s přerušením dodávek v minulosti a může to být sporné z hlediska proporcionality a subsidiarity.

Možnost politiky 3 (vytvoření vyhrazených nouzových zásob EU v rámci přepracované verze stávajícího systému) by měla za následek vyhrazení zásob, které budou nepochybně k dispozici jako dodatečné množství pro případ přerušení dodávek; navrhovaná výše zásob na 30 dní by byla vzhledem ke zkušenostem s přerušením dodávek v minulosti dostatečná. Členské státy by měly dostatečnou volnost při volbě, jak splnit zbývající povinnosti udržování zásob, a to s přihlédnutím k jejich zeměpisné poloze, kapacitě rafinérií a jiným specifickým faktorům.

Většina členských států má poměrně blízko ke splnění této možnosti. Avšak pět členských států, které v současné době zcela spoléhá na povinné zásoby průmyslu, by muselo vyvinout značné úsilí a zřídit 12,5 milionu tun zásob ve vlastnictví vlády/agentury. Nákup těchto zásob by stál cca 5 miliard EUR (v tržních cenách platných v druhé polovině října 2008). Nicméně nemusely by nutně zásoby kupovat; míra finanční zátěže by závisela na zvolených praktických opatřeních k udržování zásob. Pokud jde o provozní náklady udržování zásob, průzkum nákladů na skladování v členských státech ukázal, že udržování zásob vládou/agenturou lze považovat za levnější než v případě průmyslu.

Tato možnost poskytuje přiměřenou ochranu proti přerušení dodávek ropy, ovšem náklady na její provádění by připadly především několika členským státům.

Pokud jde o možné narušení hospodářské soutěže, při využití možnosti 0 a 1 by stávající narušení nebylo řešeno. Úplným zrušením povinných zásob průmyslu by možnost 2 pomohla odstranit možné narušení hospodářské soutěže mezi různými kategoriemi hospodářských subjektů. Podle možnosti 3 by podniky měly právo delegovat své povinnosti na vládu nebo agenturu. V důsledku toho by možnost diskriminace některých hospodářských subjektů byla výrazně snížena. Zejména menší podniky, jež nemají dostatečné skladovací kapacity, by mohly splnit svou povinnost jednoduchým a úsporným způsobem.

Výskyt sociálních dopadů závisí na schopnosti té které možnosti reagovat na přerušení dodávek. Jestliže systém nouzových zásob ropy nebude schopen zmírnit negativní ekonomické důsledky (např. vysoké ceny energií), dotkne se to pravděpodobně zejména nejzranitelnější části společnosti.

K dopadu na životní prostředí může dojít, pokud bude možnost politiky vyžadovat výstavbu nových skladovacích zařízení. Jelikož celková povinnost by se výrazně nezměnila v žádné z uvedených možností, nebyla by v zásadě další skladovací kapacita potřebná. Byla-li by však

praxe smíšení nouzových a komerčních zásob zrušena, jak je navrhováno v možnosti 2 a (u vyhrazených zásob) v možnosti 3, může si to v některých členských státech vyžádat výstavbu nových skladovacích zařízení.

Navrhované změny, které se týkají krizového řízení, výpočtů a podávání zpráv, jsou nezávislé na uvedených čtyřech možnostech, a jejich dopady byly proto posuzovány odděleně.

Navrhovaná pravidla a postupy krizového řízení umožní, aby byla EU schopna lépe přispět k činnosti IEA tím, že odstraní zpoždění a zmatky, které se objevovaly v minulosti, a bude schopna koordinovat a řídit opatření ve státech, které nejsou členy IEA.

Lepší soulad s mezinárodně přijatými pravidly IEA by nejen snížil administrativní zátěž (alespoň pro členské státy IEA), ale také by umožnil, aby mělo využití zásob EU lepší dopad na opatření IEA.

Přechod na měsíční dotazník o zásobách ropy a plynu (MOS) jako na hlavní nástroj podávání zpráv by snížil administrativní zátěž a poskytl společný základ s IEA pro hodnocení připravenosti pro případ nouze. Tento dotazník však bude pravděpodobně vyžadovat určité konečné úpravy, aby byl zcela v souladu s aktualizovanými předpisy EU a aby údaje byly platné v případných řízeních pro porušení povinností. Je třeba rovněž prozkoumat, zda by bylo možné zkrátit zpoždění při podávání zpráv, aby byly údaje o nouzových zásobách k dispozici včas (tj. použitím dotazníku JODI).

Dopady možného zavedení podávání zpráv o komerčních zásobách v týdenních intervalech posouzení dopadů neřeší. Ty budou zkoumány v rámci samostatné analýzy při přípravě návrhu podrobných prováděcích předpisů pro podávání zpráv.

Závěr

Jelikož možnost 1 by přímo neřešila nedostatky stávajícího systému, neočekává se, že by výrazně zlepšila dostupnost nouzových zásob. Možnost 2 by znamenala výrazné zlepšení připravenosti pro případ nouze, avšak za cenu obtížně zdůvodnitelných nákladů. Porovnáme-li přínos a náklady, zdá se, že možnost 3 představuje nejvhodnější volbu, zvláště pokud bude doplněna praktickými ustanoveními týkajícími se ověřování (audity, kontroly). Je ovšem také třeba zvážit neúměrný dopad nákladů na provádění, které mohou tuto možnost učinit politicky méně přijatelnou pro několik členských států, na které tento dopad dolehne nejvíce.

	Možnost 0: Žádná změna politiky	Možnost 1: Zesílená kontrola	Možnost 2: Centralizovaný systém	Možnost 3: Vyhrazené zásoby na 30 dní	
Celková povinnost	90 dní	90 dní	90 dní	90 dní	
				min. 30 dní	zbytek
Základ výpočtu	spotřeba	čisté dovozy			
Vlastnictví zásob	žádný zvláštní předpis	žádný zvláštní předpis	vláda	vláda/agentura	žádný zvláštní předpis
Řízení udržování zásob	žádný zvláštní předpis	žádný zvláštní předpis	vláda nebo agentura	agentura nebo zvláštní vládní kontrola	žádný zvláštní předpis
Smíšení s komerčními zásobami	výslovně nezakázáno	povoleno	nepovoleno	nepovoleno	povoleno
„Lístky“	žádná omezení	žádná omezení	omezené	omezené	„zprostředkované“ (agenturou)
Minimální podíl produktů	ne	ne	ano	ano	ne
Pravidelné audity a kontroly	ne	ano	ne	ne	ne
Podávání zpráv	měsíčně, na základě zvláštního dotazníku	měsíčně, na základě dotazníku MOS/JODI			
Krizové řízení	konzultace se skupinou pro zásobování ropou	jako doplnění k nouzové politice a opatřením IEA, jasné mechanismy uvolnění zásob, důležitější role skupiny pro zásobování ropou v krizovém řízení			

Tabulka 1: Shrnutí možností politiky

Kritéria	Možnost 0: Žádná změna politiky	Možnost 1: Zesílená kontrola	Možnost 2: Centralizovaný systém	Možnost 3: Vyhrazené zásoby na 30 dní
Dopad na připravenost v případě nouze a dostupnost zásob	pochybnosti o dostupnosti zásob v případě některých systémů udržování zásob	po řízení pro porušení povinností se očekává zlepšení dostupnosti zásob, avšak jiné problémy by trvaly	úplná dostupnost nouzových zásob jako „čerstvé ropy“ pro případ nouze ve všech členských státech	vyhrazené nouzové zásoby dostatečné k řešení přerušení dodávek, ke kterým došlo v minulosti
Finanční zátěž	žádná změna	určité dodatečné náklady pro Komisi (pro členské státy v případě, že kontroly/audity odhalí neshodu)	obrovské dodatečné náklady pro většinu vlád, zatímco průmysl by přestal být zatížen	dodatečné náklady pro vládu/agenturu přibližně v polovině členských států a nižší zátěž pro průmysl
Administrativní zátěž	žádná změna	administrativní zátěž Komise se zvýší (přezkumy, kontroly/audity)	zvýšená zátěž pro většinu vlád, zatímco průmysl by přestal být zatížen	zvýšená zátěž pro některé vlády (zřízení agentur pro udržování zásob ropy)
Ekonomický dopad	možné narušení hospodářské soutěže	možné narušení hospodářské soutěže	diskriminace hráčů na trhu je zcela eliminována	zmírnění narušení hospodářské soutěže
Sociální dopady	zvýšené riziko sociálního napětí	snížené riziko sociálního napětí	snížené riziko sociálního napětí	snížené riziko sociálního napětí
Dopad na životní prostředí	žádný dopad	žádný dopad	mohla by být potřebná dodatečná skladovací kapacita	mohla by být potřebná dodatečná skladovací kapacita

Tabulka 2: Porovnání dopadu možností